

Informe en relación con el Anteproyecto de ley del Plan estadístico de Cataluña 2023-2028 y de modificación de la Ley 23/1998, de 30 de diciembre, de estadística de Cataluña

Se presenta a la Autoridad Catalana de Protección de Datos el Anteproyecto de ley del Plan estadístico de Cataluña 2023-2028 y de modificación de la Ley 23/1998, de 30 de diciembre, de estadística de Cataluña, para que el Autoridad emita su parecer al respecto.

El Anteproyecto de ley consta de un preámbulo, cuarenta artículos -distribuidos en dos títulos-, dos disposiciones derogatorias, una disposición final y un anexo.

El Anteproyecto se acompaña de la Memoria general y de la Memoria de evaluación de impacto.

Examinado el Anteproyecto y la documentación que le acompaña, y visto el informe de la Asesoría Jurídica, se informa lo siguiente.

Fundamentos jurídicos

(...)

II

El Anteproyecto de ley que se analiza tiene por objeto, por un lado, la aprobación del Plan estadístico de Cataluña para el período 2023-2028 y, por otro lado, la modificación de los artículos 1, 9, 10 bis, 17, 18, 20, 21, 22 bis, 23, 41, 43, 60, 61 y de la Disposición final de la Ley 23/1998, de 30 de diciembre, de Estadística de Cataluña (en adelante, LEC).

De acuerdo con la Memoria general que acompaña al Anteproyecto, con la aprobación del nuevo Plan estadístico de Cataluña, además de responder al mandato legal previsto en el artículo 41.2 de la LEC, se pretende, entre otros objetivos, “convertir al Instituto de Estadística de Cataluña en un nodo estratégico de información al servicio de la investigación científica y la evaluación de políticas públicas, a través de la integración y la reutilización de los datos de que dispone el Sistema estadístico de Cataluña ” y “potenciar el uso intensivo de los datos de que disponen las administraciones públicas por parte de todos los órganos que configuran el Sistema estadístico de Cataluña, así como la utilización de nuevas fuentes de información de titularidad privada y la aplicación de innovaciones metodológicas en el tratamiento de datos.”

Asimismo, se señala que las modificaciones que se proponen en la LEC responden, entre otras, “a la necesidad de introducir aquellas previsiones que posibiliten el cumplimiento de los objetivos que define el nuevo Plan estadístico y algunos cambios que permitan mejorar la aplicación de la norma y superar ciertas disfunciones observadas en el transcurso de su vigencia (...).”

Ambas actuaciones tienen un claro impacto en materia de protección de datos personales, dado que gran parte de las actuaciones estadísticas comportarán el tratamiento de datos de carácter personal, a veces merecedoras de especial protección. Tratamiento que adquiere unas características especiales no sólo por el gran volumen de información que puede tratarse en cada una de las actuaciones estadísticas que se lleven a cabo sino, especialmente, por los riesgos que, dadas las nuevas posibilidades de tratamiento de la información que ofrecen las tecnologías de la información y la comunicación, pueden derivarse de la acumulación de información proveniente de diferentes fuentes, que abarcan prácticamente todos los ámbitos de la actuación administrativa e incluso también, como veremos, del ámbito privado.

El considerante 162 del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento y del Consejo Europeo, de 27 de abril de 2016, General de Protección de Datos (en adelante, RGPD), dispone que “este Reglamento debe aplicarse al tratamiento de datos personales con fines estadísticos. El contenido estadístico, el control de accesos, las especificaciones para el tratamiento de datos personales con fines estadísticos y las medidas adecuadas para salvaguardar los derechos y libertades de los interesados y garantizar la confidencialidad estadística deben ser establecidos, dentro de los límites del presente Reglamento, por el Derecho de la Unión o de los Estados miembros. (...).”

El artículo 25 de la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, LOPDGDD), regula el tratamiento de datos en el ámbito de la función estadística pública, en los siguientes términos:

“1. El tratamiento de datos personales llevado a cabo por los organismos que tengan atribuidas las competencias relacionadas con el ejercicio de la función estadística pública se someterá a lo dispuesto en su legislación específica, así como en el Reglamento (UE) 2016/679 y en la presente ley orgánica.

2. La comunicación de los datos a los órganos competentes en materia estadística sólo se entenderá amparada en el artículo 6.1 e) del Reglamento (UE) 2016/679 en los casos en que la estadística para la que se requiera la información venga exigida por una norma de Derecho de la Unión Europea o se encuentre incluida en los instrumentos de programación estadística legalmente previstos. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.2 de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, serán de aportación estrictamente voluntaria y, en consecuencia, sólo podrán recogerse previo consentimiento expreso de los afectados que se refieren los artículos 9 y 10 del Reglamento (UE) 2016/679.

3. Los organismos competentes para el ejercicio de la función estadística pública podrán denegar las solicitudes de ejercicio por los afectados de los derechos establecidos en los artículos 15 a 22 del Reglamento (UE) 2016/679 cuando los datos se encuentren amparados por las garantías del secreto estadístico previstas en la legislación estatal o autonómica”.

A todo ello, de acuerdo con el artículo 5.d) de la Ley 32/2010, antes citada, corresponde a esta Autoridad “velar por el cumplimiento de las disposiciones que la Ley 23/1998, de 30 de diciembre, de estadística de Cataluña establece respecto a la recogida de datos estadísticos y al secreto estadístico, y adoptar las medidas correspondientes para garantizar las condiciones de seguridad de los ficheros constituidos con finalidades exclusivamente estadísticas, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Instituto de Estadística de Cataluña. (...).”

Por todo ello, en este informe nos centraremos en aquellos aspectos que puedan suponer mayor impacto en la protección de los datos de carácter personal.

Antes apuntar que esta Autoridad ha emitido varios informes en este ámbito de actuación a los que resulta de interés mencionar, dado que, como veremos, buena parte de las consideraciones en ellos efectuadas resultan igualmente de aplicación al presente caso. En concreto, nos referimos al Informe [PD 27/2013](#) sobre el Proyecto de Decreto de organización y funcionamiento del Instituto de Estadística de Cataluña, al Informe [PD 20/2014](#) sobre la propuesta de modificación de la LEC, a integrar en el Anteproyecto de Ley de medidas fiscales y financieras 2015, y en el Informe [PD 2/2015](#) sobre el Anteproyecto de Ley del Plan estadístico de Cataluña 2016-2019 y de modificación de la LEC.

III

El artículo 40 de la LEC dispone que “el Plan estadístico de Cataluña es el instrumento de ordenación y planificación de la estadística de interés de la Generalitat”, es decir, constituye el marco en el que se lleva a término toda la actividad estadística de la Generalidad.

De acuerdo con el artículo 42 de la LEC, el Plan estadístico de Cataluña “tiene, como mínimo, los siguientes contenidos:

- a) La determinación de los objetivos generales del Plan estadístico y de los específicos de las actividades estadísticas que prevé.
- b) La colaboración institucional a mantener en materia estadística. c) Los criterios y prioridades para ejecutar el Plan estadístico.”

El Anteproyecto de ley que se analiza establece los objetivos generales del Plan estadístico de Cataluña para el período 2023-2028 (artículos 4 a 21), el marco de colaboración institucional (artículos 22 a 24) y determinadas previsiones para la su ejecución (artículo 25 a 29). Sin embargo, no se concretan las actuaciones estadísticas que formarán parte del Plan estadístico ni, en consecuencia, sus objetivos específicos.

Como se ha visto, el artículo 42 de la LEC prevé que el Plan estadístico debe prever no sólo los objetivos generales del Plan, sino también los “objetivos específicos de las actividades estadísticas que prevé”. Por tanto, es la misma LEC la que establece que el Plan estadístico prevé actividades estadísticas concretas. Inevitablemente, para definir los objetivos de las estadísticas concretas, es necesario previamente haberlas concretado.

En este mismo sentido, el artículo 44 de la LEC establece que en aquellos casos en los que el Plan estadístico ya haya realizado la descripción técnica de la actuación estadística concreta, el Programa anual de actuación estadística se podrá limitar a contener el enunciado de la estadística. Por tanto, la LEC prevé no sólo que el Plan estadístico debe contener las actuaciones estadísticas concretas, sino que puede incluir su descripción técnica concreta.

En el Anteproyecto de ley que se examina se hace referencia a ámbitos de actividad estadística y, dentro de éstos, se establecen unos subámbitos (artículo 14 y anexo). En cuanto a las actividades estadísticas concretas, pero parece que el artículo 25 se remite a los programas de actuación estadística que aprobará el Gobierno. No se contiene, por tanto, ninguna relación de las actividades estadísticas normalizadas que despliegan el Plan estadístico, agrupadas según los objetivos concretos perseguidos, ni tampoco se concreta, por cada actuación estadística, su denominación, el objetivo concreto pretendido, los organismos que intervienen o su coste. Se sigue, de hecho, la línea marcada por el actual Plan estadístico, aprobado por la Ley 5/2016, de 23 de diciembre, que, tal y como ya se puso de manifiesto en el Informe [PD 2/2015](#), se distancia de lo que venían estableciendo los sucesivos planes estadísticos que, hasta ese momento, se habían aprobado.

Como ya se hizo conveniente en el Informe [PD 2/2015](#) mencionado, y también en el Informe [PD 20/2014](#), hay que tener presente que la ejecución del Plan estadístico comporta el tratamiento de mucha información

ha sido obtenida con otras finalidades, pero respecto de la cual la propia normativa de protección de datos admite la compatibilidad de su utilización para fines estadísticos.

Así, a todos los efectos, el artículo 5.1.b) del RGPD señala que los datos personales serán recogidos “con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichas fines; de acuerdo con el artículo 89, apartado 1, el tratamiento ulterior de las datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórico o fines estadísticos no se considerará incompatible con los fines iniciales («limitación de la finalidad») ”.

Por lo que respecta, de forma específica, al tratamiento de categorías especiales de datos con fines estadísticos, de acuerdo con el artículo 9.2.j) del RGPD podrá llevarse a cabo cuando “el tratamiento sea necesario, de conformidad con el artículo 89, apartado 1, en base al Derecho de la Unión o de los Estados miembros, que debe ser proporcional al objetivo perseguido, respetar en lo esencial el derecho a la protección de datos y establecer medidas adecuadas y específicas para proteger los intereses y derechos fundamentales del interesado.”

El citado artículo 89.1 del RGPD dispone que “el tratamiento con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica o histórico o fines estadísticos estará sujeto a las garantías adecuadas, conforme al presente Reglamento, para los derechos y libertades de los interesados. Dichas garantías harán que se disponga de medidas técnicas y organizativas, en particular para garantizar el respeto del principio de minimización de las datos personales. Tales medidas podrán incluir la seudonimización, siempre que de esa forma puedan alcanzarse dichas fines. Siempre que estas fines pueden alcanzarse mediante un tratamiento ulterior que no permita o ya no permita la identificación de los interesados, estas fines se alcanzarán de ese modo”.

En este contexto, el artículo 25 del LOPDDDD, al que se ha mencionado anteriormente, regula el tratamiento de datos en el ámbito de la función estadística pública.

Con respecto a las comunicaciones de datos personales a los organismos que tienen atribuidas competencias relacionadas con el ejercicio de la función estadística pública, este artículo establece, en su apartado 2, que dicha comunicación “sólo se entenderá amparada en el artículo 6.1 e) del Reglamento (UE) 2016/679 (cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento) en los casos en que la estadística para la que se requiera la información venga exigida por una norma de Derecho de la Unión Europea o se encuentre incluida en los instrumentos de programación estadística legalmente previstos”.

Recordar en este sentido que, tal y como ya recogimos en nuestro Informe [PD 27/2013](#), el Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas recoge como principio (principio 2) que “las autoridades estadísticas deben tener un mandato jurídico claro para recabar información destinada a la elaboración de estadísticas”.

Es decir, la habilitación conferida por este precepto para comunicar y tratar datos personales con fines estadísticos sólo opera respecto a aquella información personal que resulte necesaria para llevar a cabo las actividades estadísticas concretas contempladas en los instrumentos de programación estadística legalmente previstos, como por ejemplo, el Plan estadístico de Cataluña.

Esto es aún más claro en el caso de categorías especiales de datos. En este caso, hay que tener en cuenta, además, que, de acuerdo con el artículo 25.2 de la LOPDDDD, cuando se trate de categorías especiales de datos o merecedoras de especial protección, a que se refieren los artículos 9 y 10 del RGPD, “de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.2 de la Ley 12/1989, de 9 de mayo,

de la Función Estadística Pública, serán de aportación estrictamente voluntaria y, en consecuencia, sólo podrán recogerse previo consentimiento expreso de los afectados”.

Por tanto, desde el punto de vista de la protección de datos es necesario que la ley que apruebe el Plan estadístico de Cataluña incluya no sólo los objetivos generales de la actividad estadística de la Generalidad (como se propone en el Anteproyecto que se examina) sino también y fundamentalmente las actuaciones estadísticas concretas que lo comprenden, sus objetivos específicos y, en la medida de lo posible, los elementos esenciales de su descripción técnica (especialmente si afectan a categorías especiales de datos). En caso contrario, las comunicaciones u obtenciones de datos que se lleven a cabo con fines de estadística pública no se ajustarían a las exigencias de la normativa de protección de datos (ni tampoco, de hecho, a las propias de la LEC) y, por tanto, no podrían considerarse legítimas.

Conviene recordar que la utilización de información obtenida con otros fines para fines ulteriores de estadística pública constituye una limitación del derecho fundamental a la protección de datos. Si bien esta limitación puede estar justificada, debe tenerse presente que sólo lo estará en la medida en que la norma que prevé tal limitación, aparte de cumplir un objetivo de interés público, sea proporcionada al fi legítimo pretendido.

Esto implica, a la luz de la doctrina establecida tanto por el Tribunal Constitucional (Sentencia 76/2019, de 22 de mayo) como por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE 8-4-2012 Digital Rights Ireland) y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (SSTEDH de 6 de septiembre de 1978 (Klas vs. Alemania), 2 de agosto de 1984 (Malone vs. UK), 30 de julio de 1998 (Valenzuela Contreras vs. España) o 18 de febrero de 2003 (Prado Bugallo vs. España), que dicha norma debe reunir los requisitos de previsibilidad para sus destinatarios o de concreción de los supuestos afectados y también de establecimiento de las garantías necesarias.

Así se recoge, de hecho, en el Considerante 41 del RGPD: “Dicha base jurídica o medida legislativa debe ser clara y precisa y su aplicación previsible para sus destinatarios, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Tribunal de Justicia») y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.”

En este sentido, resulta especialmente ilustrativa la citada STC 76/2019, que declaró la inconstitucionalidad del artículo 58.1 del LOREG porque este artículo preveía un tratamiento de datos (en ese caso de categorías especiales de datos) sin establecer de forma clara ni los supuestos ni las condiciones en que podía tener lugar el tratamiento, y sin prever garantías adecuadas. Asimismo, el TC deja claro que debe ser la misma ley la que establezca estas garantías, sin que puedan remitirse a una norma reglamentaria posterior o a las decisiones que pueda tomar a posteriori el responsable del tratamiento (FJ VI).

Así pues, tanto para poder evaluar esta proporcionalidad, como para garantizar que las posibles personas afectadas por las actuaciones de estadística de interés de la Generalitat disponen de información suficiente y comprensible sobre las circunstancias y condiciones en las que se habilita a los poderes públicos (los organismos y órganos del Sistema de estadística de Cataluña) para el tratamiento de sus datos personales, es necesaria la concreción previa, en una norma con rango de ley, de estas actuaciones estadísticas, sus objetivos específicos y su descripción.

IV

Uno de los objetivos generales del Plan estadístico que define el Anteproyecto que se examina es “ampliar y mejorar la calidad y el alcance de la información estadística generada por el Sistema estadístico de Cataluña a partir de la consideración del programa de las estadísticas europeas 2021- 2027, la utilización de nuevas fuentes de información, la creación de nuevos productos estadísticos y la aplicación de innovaciones metodológicas” (artículo 4.b)).

En despliegue de este objetivo, el Anteproyecto prevé, por un lado y entre otras actuaciones, la realización de estadísticas experimentales públicas de carácter innovador, entendidas como “aquellas actividades que presentan características innovadoras en la metodología empleada, la diversidad de fuentes de información utilizadas o la modalidad de su difusión” (artículo 10.1).

De acuerdo con el artículo 10.2 del Anteproyecto, “el objetivo preferente de las estadísticas experimentales públicas se centra en explotar nuevas fuentes de datos digitales, especialmente en el caso de nuevas estadísticas, en tiempo casi real y con algoritmos fiables, así como aprovechar el potencial de los datos masivos disponibles para ampliar y mejorar el alcance de la producción estadística oficial”.

Desde el punto de vista de la protección de datos, la utilización de nuevas metodologías para la realización de estadísticas de interés público no debe representar ningún inconveniente siempre que se pueda conocer por adelantado y en términos claros las condiciones en las que se tratarán los datos personales. Por tanto, aspectos como, entre otros, cuál es la estadística que justifica el acceso y el tratamiento de los datos, cuál es el objetivo pretendido, cuáles son las fuentes de procedencia de los datos, cuál es la metodología empleada y cuáles son los actores que intervienen, así como las garantías que se ofrecen para salvaguardar el derecho a la privacidad. Especialmente en aquellos casos en los que esto implique el tratamiento de categorías especiales de datos (artículo 9 y 10 RGPD), lo que, dados los términos de este artículo 10, no es posible descartarlo.

En este punto es obligado hacer referencia a una de las sentencias primordiales en la aparición de la protección de datos de carácter personal, la Sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 15 de diciembre de 1983 que, precisamente, declaró inconstitucional una ley (ley del censo) que amparaba la recogida de información claramente excesiva con fines en principio estadísticos. Conviene por ello que sea la ley la que delimite claramente cuáles serán las “nuevas fuentes de datos digitales” así como los supuestos, condiciones y garantías de la utilización de técnicas de análisis de datos masivos (big data).

El artículo 10.3 del Anteproyecto prevé que las estadísticas experimentales públicas “deben estar recogidas en el programa anual de actuaciones estadísticas, con la especificación de su objeto, las fuentes de información que se utilizan y el tipo de resultados que se prevé obtener.”

El programa anual de actuaciones estadísticas lo aprueba el Gobierno. Como se ha expuesto en el fundamento jurídico anterior, en el derecho español debe ser una norma con rango de ley la que establezca un determinado tratamiento de datos, en la medida en que conlleva la limitación de un derecho fundamental, tal y como se desprende de el artículo 53 CE y así ha venido a reconocer la jurisprudencia antes citada. Por tanto, un decreto del Gobierno no sería una norma apta para habilitar el tratamiento de datos personales pretendido. Estas cuestiones deberían preverse en la misma ley que aprueba el Plan estadístico.

V

Con esta misma voluntad de desplegar el objetivo general antes mencionado de mejorar la calidad y el alcance de la información estadística generada por el Sistema estadístico de Cataluña (artículo 4.b)), el Anteproyecto también prevé que “se impulsa el acceso a información y el tratamiento de esta información proveniente de las bases de datos masivas de las que disponen las entidades privadas” (artículo 12.1).

La LEC establece que las estadísticas de interés de la Generalitat deben tener “como fuente prioritaria” de información los archivos y registros administrativos y estadísticos disponibles, a fin de

reducir las molestias a los ciudadanos y mejorar la eficiencia del gasto público (artículo 17.1). Asimismo, prevé que es obligatorio suministrar la información necesaria para elaborar estas estadísticas (artículo 34) y que dicha obligación se extiende a todas las personas físicas y jurídicas y también a todas las administraciones públicas que han obtenido información objeto de estadísticas de interés de la Generalidad (artículo 35). Por tanto, es posible que las estadísticas de interés de la Generalidad puedan disponer también de aquellos datos en poder de las entidades privadas que, a tal efecto, resulten pertinentes.

Es necesario tener en consideración que estas entidades, para la consecución de sus objetivos, pueden disponer de un gran volumen de información personal y de muy variada naturaleza, incluidas categorías especiales de datos.

Como en el caso anterior, el Anteproyecto no prevé de forma clara y previsible las circunstancias del tratamiento de los datos que se deriva de una previsión de estas características, ni tampoco fija garantías adecuadas.

Por lo que se desprende de su artículo 12.2, el acceso a datos en poder de entidades privadas con finalidades estadísticas quedará supeditado a lo que se pueda establecer en los mecanismos de colaboración pública privada que se adopten a tal efecto entre el entidad responsable y el organismo con competencias en materia de función estadística pública. En este sentido, el Anteproyecto se limita a definir los aspectos generales que deben contemplarse en el diseño de estos mecanismos de colaboración.

En concreto, el artículo 12.2 dispone que “el diseño de los mecanismos de la colaboración pública privada que debe facilitar el acceso a datos privados con fines estadísticos atiende a las disposiciones y acciones siguientes:

- a) Facultar el acceso a datos privados y el tratamiento de estos datos a todos los órganos estadísticos del Sistema estadístico de Cataluña que lo requieran para llevar a cabo las actividades estadísticas que tengan encomendadas.
- b) Regular los aspectos relativos a la obligatoriedad de suministrar datos privados, las fórmulas de compensaciones eventuales, la preservación de la confidencialidad y los términos de la interoperabilidad de los datos de acuerdo con las disposiciones en el ámbito europeo sobre estos aspectos, la preservación del secreto estadístico y la protección de datos personales.
- c) Impulsar la contratación público-privada orientada al acceso a datos masivos y el tratamiento de estos datos con fines estadísticos, de forma que se incremente la explotación de nuevas fuentes de datos digitales, especialmente en el caso de nuevas estadísticas, en tiempo casi real y con algoritmos fiables, favoreciendo su utilización mediante métodos de computación segura.”

De acuerdo con la doctrina establecida tanto por el TJUE como por el TC, a la que se ha hecho reiteradamente mención, debe ser una norma con rango de ley la que establezca de forma clara los supuestos y condiciones en que puede tener lugar el tratamiento de datos, y prever garantías adecuadas, especialmente cuando pueden verse afectadas categorías especiales de datos. No resulta, por tanto, admisible la remisión a una norma reglamentaria posterior o a las decisiones que, en este sentido, pueda tomar a posteriori al responsable del tratamiento (STC 76/2019).

Por tanto, sería necesario que fuera la presente ley, y no un convenio o cualquier otro instrumento de colaboración, la que fijara con claridad en qué circunstancias y bajo qué condiciones se habilitará los organismos estadísticos del Sistema estadístico de Cataluña para el acceso a los datos personales de que disponen las entidades privadas.

En el establecimiento de estas cuestiones habría que tener presente, en todo caso, las previsiones del artículo 25 de la LOPDDDD, especialmente en relación con el suministro de categorías de datos especialmente protegidas, a que se refieren los artículos 9 y 10 del RGPD, ya la vinculación de esta actuación a la elaboración de una estadística de interés público concreta que debería venir definida en el propio Plan estadístico y efectuarse con la exigencia de las garantías previstas en la LEC .

VI

Otro objetivo general del Plan estadístico que define el Anteproyecto que se examina es “facilitar el acceso y utilización de los datos de que dispone el Sistema estadístico de Cataluña con fines de investigación y en materia de evaluación de políticas públicas, y establecer acuerdos con otras administraciones públicas a tal fin” (artículo 4.d)).

El artículo 30 de la LEC, en la redacción actual, ya prevé que el Idescat y el resto de instituciones y órganos del Sistema estadístico de Cataluña “tienen que impulsar y facilitar la utilización de la información estadística disponible para mejorar la evaluación de las políticas públicas de las administraciones de Cataluña” (apartado 1), así como que se puede permitir el acceso “a datos confidenciales con finalidades científicas amparadas por el secreto estadístico, en determinadas condiciones establecidas por reglamento, siempre que no permitan una identificación directa de las personas, respetando la legislación en materia de protección de datos y el secreto estadístico” (apartado 2

El artículo 19.1 del Anteproyecto de ley que se examina prevé, a tal efecto, la creación de un sistema colaborativo "entre los miembros del Sistema estadístico de Cataluña".

De acuerdo con el apartado 2.a) de este artículo 19, dicho sistema se fundamentaría en un “inventario de registros y archivos de origen administrativo que posibilite su aprovechamiento estadístico y también su uso con fines de investigación y de evaluación de políticas públicas, en especial de los activos digitales que tengan vocación de permanencia y que son objeto de una actualización continua, que abarquen todo el territorio de Cataluña y que contengan datos o características sobre personas físicas o jurídicas.”

De acuerdo con el Anteproyecto de ley, este inventario "complementa el inventario de ficheros con información de origen estadístico que ya gestiona el Registro de ficheros estadísticos con cargo al Idescat" (artículo 20.2 Anteproyecto). Sin embargo, no queda clara la necesidad de este nuevo inventario, dado que, por lo que se recoge en el Anteproyecto, parece que podría duplicar innecesariamente el registro de ficheros estadísticos.

El Anteproyecto prevé que la coordinación del sistema colaborativo corresponde al Idescat (artículo 20.1), al que atribuye una serie de nuevas funciones definidas en el artículo 20.2 y en el artículo 21.2.

Con la atribución de estas funciones se pretende, como consta en el propio preámbulo del Anteproyecto, “convertir al Idescat en un nodo estratégico de información al servicio de la investigación científica y la evaluación de políticas públicas”. .)”. .)

Estas previsiones puede decirse que van más allá de lo establecido en el artículo 30 de la LEC, en el que se habilita la reutilización de la información estadística en poder de los órganos e instituciones del Sistema estadístico de Cataluña para fines de investigación y de evaluación de políticas públicas, dado que atribuyen un nuevo rol al Idescat que no estaría vinculado a la elaboración de estadísticas de interés de la Generalitat.

Nos encontramos, por tanto, ante un nuevo tipo de actividad que, tal y como se expuso en los Informes [PD 27/2013](#) y [PD 20/2014](#) en ese momento respecto al Sistema integrado de información estadística, en caso de que sea de interés público llevarla a cabo, debería ser directamente prevista

por la LEC, como norma que establece las funciones que debe ejercer el Idescat, especialmente teniendo en cuenta la limitada vigencia temporal de la ley que aprueba el Plan estadístico.

El objetivo del sistema colaborativo es, por un lado, facilitar el uso de la información de la que disponen los órganos e instituciones del Sistema estadístico de Cataluña para fines de investigación.

El tratamiento ulterior de datos previamente recogidos para una determina finalidad para fines de investigación científica está permitido por la normativa de protección de datos, por tratarse, como en el caso del tratamiento ulterior con fines estadísticos, de una finalidad compatible (artículo 5.1.b) RGPD). Esto, siempre que este tratamiento para fines de investigación científica o de investigación esté sujeto a garantías adecuadas para los derechos y libertades de los afectados, de conformidad con el RGPD. Así se establece, recordemos, en el artículo 89.1 del RGPD, al que se ha mencionado en el FJ III de este informe.

Por otra parte, con la creación de este sistema colaborativo, se pretende facilitar también la evaluación de las políticas públicas. No está claro si esto se limita a cada institución del Sistema estadístico de Cataluña, de modo que puedan utilizar la información estadística disponible para la evaluación de sus propias políticas públicas, o bien se refiere a terceras instituciones. El artículo 30.1 de la LEC hace referencia a "mejorar la evaluación de políticas públicas de las administraciones de Cataluña". Por tanto, habría que clarificar este aspecto.

Respecto a este tratamiento ulterior de datos con fines de evaluación de políticas públicas, no puede descartarse que los estudios y proyecciones sobre el impacto de una determinada política pública presenten elementos que puedan llevar a calificarlo también como una finalidad con interés científico y que, por tanto, nos encontramos también ante un tratamiento de datos compatible.

El RGPD no define el término "investigación científica", si bien el considerante 159 señala que "el tratamiento de datos personales con fines de investigación científica debe interpretarse, a efectos del presente Reglamento, de forma amplia, que incluya, por ejemplo, el desarrollo tecnológico y la demostración, la investigación fundamental, la investigación aplicada y la investigación financiada por el sector privado. Además, debe tener en cuenta el objetivo de la Unión establecido en el artículo 179, apartado 1, del TFUE de realizar un espacio europeo de investigación. (...)".

En cualquier caso, respecto a los accesos o comunicaciones que se amparen en la compatibilidad derivada de su consideración como investigación científica, el elemento clave a tener en cuenta son las garantías específicas que se puedan ofrecer.

En este sentido, el artículo 21 del Anteproyecto dispone lo siguiente:

"1. El sistema colaborativo garantizará la seguridad en el acceso y explotación de los datos que requieran las demandas de investigación y en materia de evaluación de políticas públicas, y el respeto a las previsiones legales a que se refiere el apartado 3 .

2. En la tramitación de las demandas de investigación y en materia de evaluación de políticas públicas que requieran la integración de datos procedentes de organismos estadísticos diferentes, el Instituto de Estadística de Cataluña será el encargado de llevar a cabo la integración y los tratamientos estadísticos necesarios para garantizar las previsiones legales a que se refiere el apartado 3.

3. Los usuarios de los datos tendrán que respetar las previsiones del secreto estadístico y de la protección de datos personales en todas las fases del acceso y tratamiento de los datos, así como de la publicación de los resultados de su explotación."

Sobre el establecimiento de garantías, también debe tenerse presente el artículo 30.3 de la LEC, que dispone que el Gobierno debe determinar por decreto el procedimiento de autorización para acceder a los datos con dichas finalidades, de acuerdo con los siguientes requerimientos:

“a) El proyecto de investigación debe ser solicitado por una persona física o jurídica reconocida. b) Debe haberse presentado una propuesta de investigación pertinente. c) Se debe haber indicado la información a la que se quiere tener acceso. d) Tienen que concurrir las garantías adecuadas para la protección de la seguridad de la información.”

Tal y como ya expusimos en nuestro informe [PD 2/2015](#), y tal y como ha recogido de forma clara la STC 76/2019, cuando se trate de categorías especiales de datos el establecimiento de garantías adecuadas no se puede remitir a lo que establezca una disposición reglamentaria.

Respecto a estas previsiones, es conveniente hacer las siguientes consideraciones:

Desde el punto de vista del principio de finalidad (artículo 5.1.b) RGPD) las demandas o solicitudes de información comprendida en el sistema colaborativo para fines de investigación o evaluación de políticas públicas (artículo 21.1 Anteproyecto) se tendrán que vincular siempre a la realización de un determinado proyecto de investigación o de evaluación que resulte de interés público. Sería, por tanto, conveniente que esto se reflejara en el mismo artículo 21 del Anteproyecto de ley, incorporando un inciso en este sentido.

En cuanto a la previsión de garantizar la seguridad en el acceso y explotación de los datos (artículo 21.1 Anteproyecto), recordar que el establecimiento de las medidas de seguridad pertinentes debe llevarse a cabo a la vista del resultado de un previo análisis de riesgos (artículo 32 RGPD). En cualquier caso, en atención a las circunstancias concurrentes, como el volumen de la información personal sometida a tratamiento y/o la sensibilidad que puede tener esta información, podría ser conveniente que en este caso se previera específicamente la encriptación o cifrado de la información tanto durante su comunicación a las entidades demandantes como en el resto de fases del tratamiento que lo permitan.

El apartado 3 del artículo 21 del Anteproyecto establece que las personas que accedan a los datos del sistema tendrán que respetar “las previsiones del secreto estadístico y de la protección de los datos personales (...)”.

De acuerdo con el artículo 25 de la LEC, el secreto estadístico ampara todos los datos personales utilizados para la elaboración de estadísticas. Hay que tener presente que en este caso nos encontramos ante un tratamiento ulterior de datos para fines no ya estadísticos sino de investigación. Una previsión como la contemplada en este artículo 21.3 del Anteproyecto, que amplía el alcance del secreto estadístico a información no destinada a fines estadísticos, comportaría una desnaturalización de esta figura.

En cualquier caso, es clara la necesidad de respetar las previsiones de la normativa de protección de datos. En este sentido, debe valorarse positivamente la referencia expresa a esta normativa. Pero, más allá de esto, precisamente por la necesidad de respetar el derecho a la protección de datos, habría que prever expresamente garantías adecuadas.

Al respecto, en el tratamiento de datos para fines de investigación o evaluación, es necesario garantizar en particular el respeto al principio de minimización de datos (artículo 5.1.c) RGPD), que establece que “las datos personales serán adecuados, pertinentes y limitados al necesario en relación con los fines para los que están tratados”. Sería bueno que se previera expresamente que la información y los datos a suministrar serán los proporcionales, necesarios e imprescindibles para alcanzar el proyecto de investigación o de evaluación pertinente.

Aparte de ello, recuerda que, de acuerdo con este principio, debe decantarse por aquella opción que, permitiendo alcanzar igualmente la finalidad pretendida, implique un menor sacrificio del derecho a la protección de datos de las personas afectadas.

En el contexto en el que nos encontramos, esto comportaría inevitablemente que la información a la que se tenga acceso no permita identificar personas físicas directa ni indirectamente, dado que para una búsqueda o evaluación de una política pública a partir de información estadística a priori no parece que sea necesaria esa identificación. En estos casos la adecuada protección del derecho a la protección de datos requeriría la anonimización de la información (considerando 26 RGPD).

El artículo 30.2 de la citada LEC hace referencia a la posibilidad de acceder a los datos “siempre que no permitan una identificación directa de las personas”, expresión de la cual se puede entender que sería posible la identificación indirecta.

Tal y como se puso de manifiesto en el Informe [PD 2/2015](#) y también en el Informe [PD 20/2014](#), en lugar de hacer una remisión al cumplimiento de la normativa de protección de datos (artículo 21.3 Anteproyecto), sería preferible incluir expresamente la imposibilidad de llevar a cabo una identificación indirecta de las personas afectadas.

Para aquellos casos en que la naturaleza de la investigación lo requiera, para que pueda ser necesario realizar un seguimiento temporal del estudio respecto a diferentes personas, que puede hacer necesario disponer de algún tipo de identificador, puede resultar adecuado recurrir a técnicas de pseudonimización de los datos.

El artículo 4.5) del RGPD define la pseudonimización como “el tratamiento de datos personales de forma tal que ya no puedan atribuirse a un interesado sin utilizar información adicional, siempre que dicha información adicional figure por separado y esté sujeta a medidas técnicas y organizativas destinadas a garantizar que los datos personales no se atribuyan a una persona física identificada o identificable”. Es decir, la atribución de un código que no pueda descifrarse ni relacionarse con personas concretas por parte de terceras personas distintas al responsable originario de la información.

En este sentido, habría que garantizar una separación técnica y funcional entre el equipo investigador del que se trace y aquellas personas que lleven a cabo la pseudonimización y conserven la información, a fin de evitar la reidentificación.

De hecho, la utilización de la pseudonimización de datos está prevista por el propio RGPD, en concreto en el artículo 89.1, transcrito en el FJ III de este informe, como una de las medidas que se pueden utilizar en el ámbito de los tratamientos de datos con fines de investigación para ofrecer garantías adecuadas y dar cumplimiento a dicho principio de minimización de datos. En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que la información pseudonimizada seguirá siendo información personal.

Aparte de esto, también sería conveniente prever que las personas que tengan acceso a los datos deben respetar su confidencialidad en todas las fases del tratamiento de los datos y una vez finalizado el proyecto, incluso, la vinculación de prestación servicios con el organismo que lo ha llevado a cabo.

También que una vez realizado el estudio o análisis de la política pública deberá destruirse la información, salvo que se anonimice.

Y, finalmente, habría que prever que en la publicación de los resultados debe garantizarse la no identificabilidad de las personas afectadas.

VII

Por lo que respecta a la modificación de la LEC, se modifican los artículos 1, 9, 10 bis, 17, 18, 20, 21, 22 bis, 23, 41, 43, 60, 61 y también la disposición final.

Desde el punto de vista de la protección de datos interesa especialmente mencionar la modificación de los artículos 10 bis, y 17 de la LEC.

El artículo 31 del Anteproyecto de ley modifica el artículo 10 bis de la LEC, en el siguiente sentido:

“Artículo 10 bis

4. El Instituto de Estadística de Cataluña emitirá un informe técnico preceptivo y de obligado cumplimiento de los proyectos a que se refiere el apartado 3, especialmente en relación con nomenclaturas, clasificaciones, códigos y otros aspectos de homogeneización estadística, con el fin de posibilitar su aprovechamiento estadístico y evitar la carga en las unidades informantes, de acuerdo con los principios de adecuación de los procedimientos estadísticos de carga no excesiva para las personas encuestadas y de relación coste-eficacia del Código de buenas prácticas de las estadísticas europeas.

5. Los órganos estadísticos del Sistema estadístico de Cataluña, a fin de reducir la carga de respuesta de las unidades informantes, podrán acceder a los archivos y registros administrativos y estadísticos disponibles de las administraciones públicas de Cataluña, con la máxima eficiencia y eficacia, garantizando la interoperabilidad de los sistemas de información y el uso adecuado de la información con fines estadísticos de acuerdo con los principios de independencia profesional de las autoridades estadísticas y de la confidencialidad estadística. Este acceso debe ser exclusivamente para su uso con finalidades estadísticas y la información debe integrarse en las estadísticas en la medida necesaria para el despliegue, la elaboración y la difusión de las estadísticas de interés de la Generalidad.”

Y el artículo 32 del Anteproyecto de ley modifica el artículo 17 de la LEC en el siguiente sentido:

“Artículo 17

3. Los órganos estadísticos del Sistema estadístico de Cataluña pueden acceder, con la máxima eficiencia y eficacia, a los archivos y registros administrativos, incluidos los tributarios, que estén en poder de las administraciones públicas de Cataluña, para su uso con fines exclusivamente estadísticas e integrar su información en las estadísticas en la medida necesaria para el despliegue, la elaboración y la difusión de las estadísticas de interés de la Generalidad.”

En ambos casos se modifica la referencia al “Instituto de Estadística de Cataluña” por “los órganos estadísticos del Sistema estadístico de Cataluña”, ampliando, por tanto, la habilitación prevista en la LEC a favor del conjunto de organismos y órganos competentes en materia de estadística que forman parte del Sistema estadístico de Cataluña (definidos en el artículo 7 LEC), para poder acceder a los archivos y registros administrativos y estadísticos en poder de las administraciones públicas de Cataluña, con la finalidad exclusivamente de su uso con finalidades estadísticas y de integrar la información en las estadísticas de interés de la Generalidad.

Teniendo en cuenta las competencias que tienen atribuidas estos organismos por la propia LEC y la finalidad a la que responde el acceso que se pretende habilitar parece razonable que todos los órganos que deban ejecutar las actividades estadísticas dispongan de la posibilidad de acceso, todo ello y que debe hacerse notar que esto puede incrementar sensiblemente los riesgos respecto a la regulación anterior, por lo que habrá que prever medidas para minimizarlos.

Con todo, recordar, tal y como se ha hecho conveniente a lo largo de este informe y se recoge también en los Informes [PD 27/2013](#), [PD 20/2014](#) y [PD 2/2015](#), que el acceso y tratamiento de datos recogidos con otros finalidades para fines ulteriores estadísticos debe vincularse necesariamente a la realización de una actuación estadística concreta establecida en el Plan estadístico correspondiente (artículo 25 LOPDGDD), dado que es la que en definitiva justifica el acceso a la información a la que se refieren estos artículos. Por tanto, reiterar la conveniencia de incluir en la ley que aprueba el Plan estadístico las actuaciones estadísticas concretas, con el fin de no contravenir no sólo lo que establece la normativa de protección de datos, sino la propia LEC (artículo 10.1)

Conclusiones

Examinado el Anteproyecto de ley del Plan estadístico de Cataluña 2023-2028 y de modificación de la Ley 23/1998, de 30 de diciembre, de estadística de Cataluña, se considera que, desde el punto de vista del derecho a la protección de datos personales, habría que tener en cuenta las observaciones formuladas en los fundamentos jurídicos III a VII de este informe.

Barcelona, 30 de diciembre de 2021

Traducción Automática